

Grenzen aan de intrekingsbevoegdheid van de Commissie: zaak C-409/13

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2015). Grenzen aan de intrekingsbevoegdheid van de Commissie: zaak C-409/13. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 63(9), 432-438.

Document status and date:

Published: 01/01/2015

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Daarnaast kan het argument dat het Hof leest in overweging 26 van de considerans van de Richtlijn Minimumnormen m.i. ook niet overtuigen. Het Hof stelt dat gevaren waaraan een bevolking normaliter gewoonlijk blootstaat, geen basis kunnen vormen voor subsidiaire bescherming. Op basis van de rechtspraak van het EHRM kunnen we hier echter argumenteren dat het *in casu* niet gaat om dergelijk normaal gevaar. Het EHRM is immers altijd van oordeel dat het louter ontbreken van adequate gezondheidszorg niet voldoende is om tot een schending van artikel 3 EVRM te besluiten. Enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden wanneer de persoon zeer ernstig of terminaal ziek is, niet kan rekenen op sociale steun van zijn omgeving in zijn land van herkomst, en op geen enkele wijze behandeling beschikbaar is, heeft de persoon recht om beschermd te worden op basis van artikel 3. Het EHRM oordeelt zeer stringent over deze voorwaarden. Wanneer bijvoorbeeld de behandeling in het land van herkomst enkel gedeeltelijk beschikbaar is of enkel tegen zeer hoge kostprijs beschouwt het EHRM de voorwaarden niet vervuld.⁹ Dit is m.i. een samenloop van zeer uitzonderlijke omstandigheden die wel degelijk een vorm van internationale bescherming kunnen vereisen en bijgevolg niet als gevaar waaraan de bevolking normaliter wordt blootgesteld kunnen worden beschouwd.

Ten slotte moet benadrukt worden dat het Hof met deze arresten de bescherming van de grondrechten van derdelanders die illegaal op het grondgebied verblijven, versterkt. Advocaat-generaal Bot besluit in zijn conclusie dat de bevrediging van grondrechten niet afhankelijk mag zijn van de juridische status van de betrokkene.¹⁰ Het ontzeggen van sociale bijstand wordt vaak gebruikt als beleidsmiddel in de strijd tegen illegale migratie. Deze evolutie wordt op deze manier aan de hand van grondrechten enigszins afgeremd. Hoewel het Hof de redenering van advocaat-generaal Bot niet woordelijk overneemt, besluit het op basis van het Handvest tot een interpretatie van de Terugkeerrichtlijn die naar we mogen aannemen ruimer is dan wat de Uniewetgever voor ogen had bij de aannahme van de richtlijn.

5. Conclusie

In deze arresten beperkt het Hof aanzienlijk het toepassingsgebied van de Richtlijn Minimumnormen en de subsidiaire beschermingsstatus. Deze beperking wordt verzacht door een ruime interpretatie van de Terugkeerrichtlijn. Deze biedt echter enkel soelaas

voor ernstig of terminaal zieke personen die een beroepsprocedure zijn gestart tegen een afwijzing in eerste aanleg van hun aanvraag tot machtiging tot verblijf omwille van medische redenen. Het is uitkijken naar wanneer het Hof zich moet uitspreken over de rechten van personen die al gemachtigd zijn tot verblijf omwille van medische redenen, of wanneer het Hof zich moet uitspreken over vluchtelingen of zij die de subsidiaire bescherming aanvragen en ook geconfronteerd worden met een beroepsprocedure die niet opschortend werkt. Daarnaast valt af te wachten of het Handvest ook in volgende arresten inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel een dergelijke beslissende invloed zal hebben.

C. Coenen¹¹

Voetnoten

- Onder het gemeenschappelijk Europees asielstelsel wordt hier verstaan:
 - De Procedurerichtlijn: Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking). Voor de besproken arresten is echter nog een oude versie van de richtlijn van toepassing, namelijk de Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingen status.
 - De Richtlijn Minimumnormen: Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. Voor de besproken arresten is echter nog een oude versie van deze richtlijn van toepassing, namelijk de Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming.
 - De Opvangrichtlijn: Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking). Voor de besproken arresten is echter nog een oude versie van deze richtlijn van toepassing, namelijk de Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.
 - De Terugkeerrichtlijn: Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van

onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Deze opsomming is vanzelfsprekend niet limitatief.

- EHRM 2 mei 1997, nr. 30240/96 (*D./the United Kingdom*).
- Artikel 9ter wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- HvJ EG 17 februari 2009, C-465/07 (*Elgafaji*), r.o. 28.
- HvJ EU 17 juli 2014, C-542/13, Conclusie A-G Y. Bot (*M'Bodj*), punt 59.
- D. Acosta, 'The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive)', *EJML* 2009, 19-39 (22) en A. Baldaccini, 'The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive', *EJML* 2009, 1-17 (2).
- Zie EHRM 23 oktober 2013, nr. 41872/10 (*M.A./Cyprus*); EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (*M.S.S./Belgium and Greece*); EHRM 2 oktober 2011, nr. 33210/11 (*Singh and others/Belgium*).
- Artikel 39 lid 3 Procedurerichtlijn.
- Zie in deze: EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05 (*N/the United Kingdom*); EHRM 29 mei 1998, nr. 40900/98 (*Karara/Finland*); EHRM 15 februari 2000, nr. 46553/99 (*S.C.C./Sweden*); EHRM 6 februari 2001, nr. 44599/98 (*Bensaid/the United Kingdom*); EHRM 24 juni 2003, nr. 13669/03 (*Arcila Henao/the Netherlands*). Het EHRM werd al meermaals scherp bekritiseerd omwille van zeer stringente voorwaarden die het stelt om te kwalificeren voor bescherming onder artikel 3 EVRM als ernstig zieke persoon die wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst. Zie bijvoorbeeld A. Jones & V. Bettinson, 'The integration or exclusion of welfare rights in the European Convention on Human Rights: The removal of foreign nationals with HIV after N v UK', *Journal of Social Welfare & Family Law* 2009, 83-94.
- HvJ EU 4 september 2012, C-562/13, Conclusie A-G Y. Bot (*Abdida*), punt 156.
- Charlotte Coenen is doctoraal onderzoekster en onderwijsassistent bij de onderzoeksgroep Overheid & Recht van de Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten.

151 Grenzen aan de intrekkingsbevoegdheid van de Commissie

Zaak C-409/13, Raad/Commissie

Arrest van 14 april 2015 (Grote kamer); conclusie van A-G N. Jääskinen van 18 december 2014

Wetgevende procedure – Initiatiefrecht – Intrekking van voorstel – Institutioneel evenwicht

Inleiding

Voor de aannahme van EU-wetgeving heeft de Commissie, in de regel, een monopolie op het initiatiefrecht, waardoor beide kamers van de wetgevende macht (Parlement en

Raad) pas kunnen optreden nadat de Commissie hen hiertoe een voorstel doet. Dit gegeven maakt deel uit van elke inleidende cursus Europees recht. Een logisch uitvloeisel van het initiatiefrecht houdt dan verder in dat de Commissie haar wetgevende voorstellen ook weer kan intrekken. Uit enige verdere reflectie volgt dat deze intrekkingen bevoegdheid evenwel niet onbegrensd kan zijn. Waar deze grenzen liggen is bijgevolg een belangrijk vraagstuk met wezenlijke consequenties in de praktijk. Dit maakt het des te opmerkelijker dat de zaak *in casu* de eerste was, waarin juist de vraag naar deze grenzen centraal stond.¹

Feiten en inzet van geschil

De feiten in deze zaak zouden bijzonder beknopt uiteengezet kunnen worden, maar het is vermoedelijk interessanter om wat dieper in te gaan op de context van de controverse tussen de Raad en de Commissie. Deze zaak is immers een van de vele interinstitutionele geschillen die voortvloeien uit de wijzigingen geïntroduceerd door het Verdrag van Lissabon.

Hoewel vandaag vooral de financiële bijstand aan Griekenland in het nieuws komt, ging het in deze zaak om macrofinanciële bijstand (MFB) aan derde (niet-EU-)landen. Net zoals de steun aan Griekenland is deze bijkomende 'Europese' steun gelinkt aan een steunprogramma van het Internationaal Monetair Fonds. Terwijl de 'Europese' steun aan een eurozonelidstaat niet verleend kan worden via de EU en hiervoor het Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM) werd opgericht,² kunnen derde landen wel rechtstreeks steun ontvangen van de EU. Vroeger gebeurde dit op grond van artikel 235 EEG en 308 EG (thans artikel 352 VWEU), maar het Verdrag van Lissabon creëert hiervoor een specifieke rechtsbasis: artikel 212 VWEU voor steun aan niet-ontwikkelingslanden en artikel 209 VWEU voor steun aan ontwikkelingslanden.

Concreet betekent dit een welkome versterking van de rol van het Europees Parlement, aangezien nu tot financiële bijstand besloten wordt via de gewone wetgevingsprocedure, daar waar het Parlement voorheen enkel een adviesfunctie had (en nu onder artikel 352 VWEU ook 'slechts' een instemmingsbevoegdheid zou hebben). Gelet op de noodzaak om in bepaalde gevallen kort op de bal te kunnen spelen, is de (gewone) wetgevingsprocedure evenwel een eerder logge procedure. Zo deed Oekraïne in september 2014 een verzoek tot MFB aan de EU. In januari 2015 presenteerde de Commissie een voor-

stel hiertoe aan de wetgever, die op 15 april het wetgevend besluit aannam.³ De MFB voor Tunesië werd in augustus 2013 aangevraagd, door de Commissie in december 2013 aan de wetgever voorgelegd en in mei 2014 door deze laatste besloten.⁴

Hoewel deze procedures bijzonder vlot verliepen, vergeleken met een doorsnee wetgevingsprocedure, spreekt het voor zich dat een en ander nog sneller zou kunnen gaan indien men niet hoefde terug te vallen op een wetgevingsprocedure en dat de paar maanden tijdswinst die hieruit zou volgen van kritiek belang kan zijn voor staten in crisis zoals Tunesië en Oekraïne. In 2011 stelde de Commissie bijgevolg voor om een wetgevende kaderverordening aan te nemen, die haar zou machtigen om deze MFB-besluiten aan te nemen via uitvoeringshandelingen.⁵

Hiermee zitten we pal in de controverse inzake de verhouding tussen de wetgevende, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, die niet toevallig ook het gevolg is van het Verdrag van Lissabon. Zonder dieper op deze controverse in te gaan,⁶ kan opgemerkt worden dat de Commissie gemachtigd kan worden om uitvoeringshandelingen aan te nemen via een comitologieprocedure: zij stelt dan een ontwerp op en tenzij een comité van nationale vertegenwoordigers zich hiertegen uitspreekt, neemt zij de uitvoeringshandeling ook aan. Aangezien het Parlement in deze procedure buitenspel staat,⁷ stelde het voor om de besluiten tot het verlenen van steun niet via uitvoeringshandelingen aan te nemen, maar via gedelegeerde handelingen.⁸ Voor dit type handeling stelt de Commissie een ontwerp op dat toegezonden wordt aan Parlement en Raad. Als beide binnen een termijn van twee maanden geen bezwaar aantekenen, neemt de Commissie de handeling aan.

Hoewel het Parlement in deze tweede procedure een veel grotere rol heeft, moet opgemerkt worden dat de uitvoeringshandeling en gedelegeerde handeling geen echte alternatieven voor elkaar zijn. Beide verschillen fundamenteel van elkaar in hun functie, hoewel het Hof erkend heeft dat er in de praktijk tussen beide een grijze zone bestaat waarin de wetgever een discretionaire marge heeft om voor de een of de andere te kiezen.⁹ In theorie echter dient de gedelegeerde handeling voor de *aanpassing* van wetgeving en de uitvoeringshandeling voor de *uitvoering* van wetgeving (of andere bindende EU-handelingen).

Gelet op het verschil in functie tussen beide types handelingen, lijkt een besluit tot het

verlenen van MFB volgens de criteria neergelegd in een kaderverordening inderdaad eerder op de uitvoering van de beginselen van de kaderverordening, zoals de Commissie voorstelde, dan op de aanpassing van de verordening, zoals gesuggereerd door het Parlement. De Raad, ten slotte, stelde voor om enkel de criteria voor MFB op te nemen in de kaderverordening en de gewone wetgevingsprocedure te behouden voor de aannamen van de specifieke MFB-besluiten.

Na heel wat informeel overleg binnen de zogenaamde trialogen (vgl. *infra*) bleek dat Parlement en Raad een compromis in lijn met de positie van de Raad hadden bereikt en dat ze de kaderverordening in die zin ook zouden aannemen. Vooraleer ze tot de formele aannamen konden overgaan, trok de Commissie echter de stekker uit het wetgevingsproces. Zij nam een intern besluit hiertoe aan en lichtte Raad en Parlement hiervan per brief in. Door de intrekking werden deze laatste verhinderd in hun opzet de kaderverordening aan te nemen.

De Raad vorderde vervolgens de nietigheid van het intrekkingbesluit van de Commissie. Opmerkelijk genoeg trad het Parlement niet op als mede-eiser en kwam het Parlement zelf niet tussen in de procedure. Wel intervenieerden vele lidstaten aan de zijde van de Raad.

's Hofs arrest

De Raad voerde drie middelen aan:

(i) schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13 lid 2 VEU en schending van het institutioneel evenwicht, (ii) schending van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13 lid 2 VEU en (iii) schending van de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU.¹⁰ Hoewel enkel de eerste twee middelen daadwerkelijk met elkaar verweven waren, koos het Hof ervoor om deze drie middelen tezamen te onderzoeken.¹¹

Waar het Hof meteen inging op de gegrondheid van het beroep, merkte advocaat-generaal Jääskinen terecht op dat een ontvanke-lijkheidskwes- tie eerst aan de orde was en dat deze ambtshalve diende onderzocht te worden.¹² Het intrekkingbesluit was immers een interne handeling van de Commissie en de brief die toegestuurd werd aan de voorzitters van Raad en Parlement kon bezwaarlijk als bindend beschouwd worden. In lijn met eerdere rechtspraak van het Hof¹³ kon toch gesteld worden dat het intrekkingbesluit rechtsgevolgen beoogde tewegg te brengen: Raad en Parlement werden immers formeel verhinderd op te treden.¹⁴

Ten gronde merkte het Hof op dat over het bestaan van een intrekingsrecht voor de Commissie geen discussie was, maar wel over de omvang en grenzen van dit recht.¹⁵ Volgens de Raad kon de Commissie enkel voorstellen intrekken in 'objectieve' gevallen: een lange periode van inactiviteit waarbij het voorstel verstoet, nieuwe wetenschappelijke informatie waardoor het voorstel is achterhaald, een akkoord tussen de wetgevende instellingen omtrent de opportuniteit van de intrekking, enz.¹⁶ Voor het overige was de Raad van oordeel dat de rol van de Commissie in het wetgevingsproces, eenmaal een voorstel gedaan, beperkt moest blijven tot die van bemiddelaar,¹⁷ oftewel de smeermolie die de radertjes van het wetgevingsproces vlot doet draaien. De Commissie daarentegen bepleitte een spiegeling van de regels inzake het initiatiefrecht om de regels van toepassing op het intrekingsrecht te identificeren.¹⁸

Het Hof kwam uit op een tussenpositie. Een belangrijk beginpunt voor het Hof was artikel 293, lid 2 VWEU dat bepaalt:

'Zolang de Raad geen besluit heeft genomen kan de Commissie te allen tijde gedurende de procedures die tot aanneming van een besluit van de Unie leiden haar voorstel wijzigen.'

Hieruit volgt dat, voor wat betreft de gewone wetgevingsprocedure, de Commissie allerlei wijzigingen (inclusief de intrekking) kan doorvoeren, zolang de Raad de eerste lezing niet heeft afgesloten door zijn standpunt in te nemen (artikel 294 lid 5 VWEU) of het standpunt van het Parlement te volgen (artikel 294 lid 4 VWEU).¹⁹ Het Hof vervolgde met te suggereren dat de vrijheid van de Commissie om een voorstel in te trekken, niet zo groot was als haar vrijheid om dit voorstel inhoudelijk te wijzigen: het intrekingsrecht komt niet overeen met een veto-recht voor de Commissie en zij dient elke intrekking 'met overtuigende argumenten te onderbouwen'.²⁰

Hiermee liet het Hof de argumenten met betrekking tot de eerste twee middelen even achter zich en kon het zich buigen over de motiveringsplicht van de Commissie. Wat betreft deze laatste was er inderdaad een probleem. De 'externe' handeling waarmee Raad en Parlement waren ingelicht over de intrekking was immers niet gemotiveerd. In haar brief had de Commissie louter aangegeven dat het College besloten had om het voorstel in te trekken en de wetgevingsprocedure bijgevolg zonder voorwerp was. Het

is evenwel vaste rechtspraak van het Hof dat de omvang van de motiveringsplicht ook afhangt van de mate waarin de adressaat betrokken is geweest in de totstandkoming.²¹

Het Hof steunde op deze rechtspraak om op te merken dat Raad (en Parlement) wel perfect op de hoogte waren van de motieven die de Commissie ertoe bewogen hadden het voorstel in te trekken. Meerdere malen en tijdens verschillende bijeenkomsten in het kader van de dialoog had de Commissie de andere twee instellingen er immers op gewezen dat zij het voorstel zou kunnen intrekken indien Raad en Parlement zouden vasthouden aan het vaststellen van MFB-besluiten via een wetgevingsprocedure.²² Nu vastgesteld was dat het besluit gemotiveerd was, restte de vraag of de intrekking ook *afdoende* gemotiveerd was. Hier kwam het Hof terug op de eerste twee middelen van de Raad die raakten aan de grenzen van de intrekingsbevoegdheid van de Commissie en merkte het op dat de Commissie (alteszins?) zo een bevoegdheid heeft wanneer het Parlement en de Raad zich voornemen het voorstel zo te wijzigen dat het in wezen ontwricht zou worden doordat de (door het voorstel) nagestreefde doelstellingen niet meer verwezenlijkt zouden kunnen worden en het voorstel bijgevolg zijn bestaansreden verliest.²³

Was dit *in casu* het geval? Het Hof ging terug naar het voorstel van de Commissie en merkte op dat het tot doel had om de besluitvorming te versnellen en in lijn te brengen met andere beleidsgebieden in het breder extern beleid van de EU. Hieruit volgde dat de voorgenen wijziging door Parlement en Raad 'een *wezenlijk deel* van het voorstel voor een kaderverordening [zou] hebben ontwricht op een wijze die onverenigbaar is met het door dit voorstel nagestreefde doel om de doeltreffendheid van het beleid van de Unie inzake MFB te verhogen'.²⁴ Bijgevolg concludeerde het Hof dat de Commissie de grenzen van haar intrekingsbevoegdheid niet overschreden had.²⁵ Aangezien de Commissie tijdens de dialoog ook niet doof was gebleven voor de bezorgdheden van Parlement en Raad en gepoogd had een compromis uit te werken, concludeerde het Hof verder dat de Commissie ook niet verzaakt had aan haar plicht tot loyale samenwerking.²⁶

Aangezien de drie middelen alle faalden, werd het beroep van de Raad verworpen.

Commentaar

In deze bespreking wordt stilgestaan bij de meer fundamentele grondwettelijke aspecten

van deze zaak, alsook, en eerstens, bij haar relevantie voor het specifieke vraagstuk inzake de intrekingsbevoegdheid van de Commissie.

a. De intrekingsbevoegdheid van de Commissie na Raad/Commissie

In zijn conclusie wijst advocaat-generaal Jääskinen op het belang van de zaak voor de 'communautaire methode'.²⁷ Hoewel het Hof hier niet zelf naar verwijst, heeft deze overweging ontegensprekelijk meegespeeld in het arrest. De redenering van de Raad met betrekking tot de rol van de Commissie in het wetgevingsproces zou deze laatste instelling gedegradeerd hebben tot een facilitator, ten dienste van het wetgevingsproces zelf. De constitutionele rol van de Commissie is echter in de eerste plaats die van hoeder van het algemeen Europees belang. Het is omwille hiervan dat haar het initiatiefrecht werd toegekend; dat haar adviezen m.b.t. de amendementen van het Parlement bepalend zijn voor de te bereiken meerderheid in de Raad onder artikel 294 lid 9 VWEU; dat in het 'Europa van de zes' de drie grote lidstaten enkel een voldoende meerderheid binnen de Raad vormden indien laatste besloot op voorstel van de Commissie;²⁸ enz. Dit arrest bevestigt dat de Commissie blijft waken over het algemeen belang en hiertoe de mogelijkheid heeft om, althans tot de eerste lezing beëindigd is, een wetgevingsvoorstel in te trekken.

Dat zou meteen ook een eerste (temporele) grens aan deze bevoegdheid zijn: zodra de Raad in eerste lezing zijn standpunt bepaald heeft (wat neer zou komen op het nemen van een besluit in de zin van artikel 293 lid 2 VWEU),²⁹ kan de Commissie niet meer overgaan tot intrekking. Men zou zich kunnen afvragen of de Commissie, handelend in de geest van loyale samenwerking, een voorstel niet alsnog kan intrekken indien Raad en Parlement hiermee akkoord gaan, of dit zelf verzoeken, maar zo een scenario zal vermoedelijk hypothetisch blijven. Immers, eenmaal de eerste lezing in de gewone wetgevingsprocedure is beëindigd, beginnen ook de dwingende termijnen te lopen. Een ander geval doet zich uiteraard voor wanneer Raad en Parlement pas in tweede (of derde) lezing het voorstel van de Commissie zouden 'ontwrichten op een wijze die onverenigbaar is met het door het voorstel nagestreefde doel'. Het kan dan als arbitrair overkomen dat de Commissie haar voorstel niet meer kan intrekken, daar waar dit wel nog mogelijk was in eerste lezing. Indien de intrekingsbevoegdheid van de Commissie

haar grondslag vindt in artikel 293 lid 2 VWEU, de piste die het Hof inderdaad lijkt gevolgd te hebben (vgl. *supra*), is dit evenwel een logische consequentie.

Een tweede grens die uit dit arrest volgt is minder duidelijk. Zoals eerder opgemerkt heeft de Commissie het recht een voorstel in te trekken ‘wanneer een door het Parlement en de Raad voorgenomen wijziging dit voorstel op zodanige wijze ontwricht dat de verwezenlijking van de hiermee nagestreefde doelstellingen wordt verhinderd en het voorstel dus zijn bestaansreden verliest’.³⁹ Een vraag die hieruit volgt, maar die het Hof zelf uiteraard niet diende te beantwoorden, is of dit het enige scenario is waarin de Commissie een voorstel kan intrekken of dat er daarentegen nog andere scenario's zijn waarin dit mogelijk is. Wat betreft het scenario *in casu*, legt het Hof tweemaal in zijn arrest de nadruk op het gegeven dat een wezenlijk of essentieel deel van het voorstel ontwricht zou worden op een wijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van het voorstel.³¹

Deze formulering geeft stof tot verder nadenken. De terminologie doet denken aan artikel 290 VWEU dat voorschrijft dat de essentiële elementen van wetgeving door de formele wetgever moeten vastgelegd worden en dat enkel de niet-essentiële elementen aan de Commissie kunnen overgelaten worden. Het lijkt echter duidelijk dat de relatie tussen wezenlijke elementen van een wetgevingshandeling en wezenlijke elementen van een wetgevingsvoorstel geen een-oveneerhouding is. In dat geval zouden Parlement en Raad immers geen rol van betekenis meer te spelen hebben in het wetgevingsproces. De wezenlijke elementen van een wetgevingshandeling moeten een noodzakelijkerwijs bredere categorie vormen dan deze van de wezenlijke elementen van een wetgevingsvoorstel en vermoedelijk deze laatste ook *a fortiori* omvatten.

Verder moet ook opgemerkt worden dat de wezenlijke elementen van een voorstel, na dit arrest, niet immuun zijn voor wijzigingen door Parlement en Raad. Dit is immers enkel zo voor zover die wijzigingen onverenigbaar zijn met de doelstelling van het voorstel. Toegepast op deze zaak en afgezien van de vraag of een gedelegeerde handeling een geschikt instrument is om een MFB-besluit aan te nemen (vgl. *supra*), zou de oorspronkelijke suggestie van het Parlement het voorstel ook gewijzigd hebben op een essentieel onderdeel, maar de procedure voor de aanname van een gedelegeerde handeling is ook efficiënter dan de gewone

wetgevingsprocedure,³² en zo een wijziging zou dan niet per se onverenigbaar geweest zijn met de doelstelling van het voorstel. Wat betreft dit laatste lijkt het Hof verder te suggereren dat niet om het even welke onverenigbaarheid (met de oorspronkelijke doelstelling van het voorstel) door de Commissie kan aangegrepen worden om een voorstel in te trekken. De onverenigbaarheid zou daarentegen zo fundamenteel moeten zijn, dat het voorstel zijn bestaansreden verliest.³³ Deze voorwaarden cumulatief beschouwd, betekenen een significante beperking op de intrekkingbevoegdheid van de Commissie: een intrekking is enkel mogelijk in eerste lezing; een intrekking kan enkel indien Raad en Parlement van plan zijn een essentieel onderdeel van het voorstel te wijzigen; deze wijziging moet indruisen tegen de doelstelling van het voorstel en dit op zo een wijze dat het zijn bestaansreden verliest. Een belangrijk element waarover de Commissie wel enige controle heeft bij de toetsing van deze voorwaarden is de doelstelling van het voorstel. Deze wordt immers door de Commissie zelf uiteengezet in het memorandum en de overwegingen bij het voorstel. *In casu* is dit ook een twistpunt. De Raad argumenteerde immers dat het opleggen van een wetgevingsprocedure om MFB-besluiten aan te nemen de doelstelling van het voorstel niet zou frustreren, aangezien de kaderverordening het besluitvormingsproces nog steeds zou ‘kaderen’ door vooraf de relevante criteria vast te leggen.³⁴ Het Hof is daarentegen meer overtuigd door de stelling van de Commissie dat de kern van het voorstel vooral lag in het efficiënter maken van de procedure om concrete MFB-besluiten aan te nemen.³⁵

b. Het Hof past een bredere toetsing toe dan gesuggereerd door advocaat-generaal Jääskinen

De aanpak van het Hof kan gecontrasteerd worden met die van advocaat-generaal Jääskinen die de rechterlijke toetsing in deze beperkter wil houden. Immers, wat betreft de grenzen aan de intrekkingbevoegdheid van de Commissie oppert de A-G dat een intrekkingbesluit slechts gedeeltelijk toetsbaar is. Zo kan volgens de A-G enkel nagegaan worden of een concreet intrekkingbesluit conformeerde aan het wezen van de intrekkingbevoegdheid, te weten: deze bevoegdheid bestaat enkel in eerste lezing,³⁶ ze moet uitgeoefend worden conform het beginsel van loyale samenwerking³⁷ en kan enkel uitgeoefend worden indien er geen verplichting rust op de Commissie om voorstellen te formuleren.³⁸ Het Hof zou

zich daarentegen niet kunnen uitspreken over de inhoudelijke gronden door de Commissie ingeroepen om een voorstel in te trekken. In voorkomend geval zou het zich immers voorbarig uitspreken over de rechtmatigheid van een wetgevingshandeling in wording.³⁹ Uit het relaas van de zaak mag echter duidelijk zijn dat het Hof zich wel bevoegd acht om de materiële gronden, ingeroepen door de Commissie, te toetsen. Het pleidooi van de A-G om zich niet te buigen over de materiële gronden heeft verder ook repercussies voor de motiveringsplicht. Aangezien het juist de beweegredenen van de handelende instelling zijn die via de motiveringsplicht kenbaar gemaakt worden aan belanghebbenden, is de A-G van oordeel dat een intrekkingbesluit niet hoefde gemotiveerd te worden.⁴⁰ Logischerwijs gaat het Hof hier ook niet in mee en grijpt het terug naar de uitingen van de Commissie tijdens de trialogen om te concluderen dat het intrekkingbesluit inderdaad afdoende gemotiveerd was.

De bijzonder verschillende juridische analyse van de A-G, in het licht van het arrest van het Hof, stemt tot nadenken. Toch lijkt de aanpak van het Hof praktischer van aard. Hoewel men mag aannemen dat de Commissie niet lichtzinnig omgaat met haar intrekkingbevoegdheid en enkel tot intrekking zou overgaan in het gemeenschappelijk Europees belang, lijkt een (marginale) rechterlijke toetsing van de ingeroepen gronden geen overbodige luxe. Bovendien is er ook een zekere spanning te bespeuren in de stelling van de A-G. Zo maakt volgens laatste de naleving van het beginsel van loyale samenwerking deel uit van het toetsbare wezen van de intrekkingbevoegdheid. Het beginsel van loyale samenwerking kan echter bezwaarlijk beperkt worden tot een louter procedurele waarborg en heeft daarentegen onvermijdelijk ook consequenties op inhoudelijk vlak: zo kan de Commissie, in een geest van loyale samenwerking, een extra informeel overleg plannen om een nieuw compromis voor te leggen, maar als dit compromis inhoudelijk een doorslagje is van het oorspronkelijk voorstel, in hoeverre kan dan gesteld worden dat de Commissie zich constructief opstelt? Verder merkt de A-G zelf op dat bij de uitoefening van de intrekkingbevoegdheid het verbod op misbruik van bevoegdheid onverkort geldt.⁴¹ Mocht het middel van de machtsafwijding evenwel opgeworpen worden, zou het moeilijk zijn om niet in te gaan op de materiële gronden waarop de Commissie (formeel) steunt.

c. Overige aspecten van grondwettelijk belang

Zoals vaker bij interinstitutionele geschillen komen in deze zaak ook andere aspecten met een grondwettelijke dimensie aan bod.

Trialogen

Zo een aspect met een groot praktisch belang is dat van de trialogen. De zaak *in casu* is de eerste zaak waarin dit fenomeen zo een prominente rol speelt. Voor de lezer die minder vertrouwd is met het EU-wetgevingsproces: de gewone wetgevingsprocedure bestaat uit maximaal drie rondes van lezingen door Parlement en Raad. Zoals boven reeds vermeld staat er geen tijdslimiet op het afronden van de eerste lezing. Echter, als eenmaal de eerste lezing is afgerond, lopen er wel dwingende termijnen. Laat men deze verlopen, dan kan die specifieke wetgevingsprocedure niet meer uitmonden in een wetgevingshandeling. De termijnen door artikel 294 VWEU opgelegd zijn echter zo scherp dat de instellingen de praktijk van de informele trialogen hebben uitgewerkt: een select aantal vertegenwoordigers van Parlement, Raad en Commissie bereidt het formele wetgevingswerk voor door elkaars positie informeel af te tasten en een compromis uit te werken. In het formele wetgevingsproces wordt hierop gesteund en zo wordt de kans vergroot dat Raad en Parlement binnen de opgelegde termijnen inderdaad tot een vergelijk komen.

In tegenstelling tot het formele wetgevingsproces zijn de trialogen echter niet openbaar en allesbehalve transparant.⁴² Zelfs niet voor individuele parlementsleden en al zeker niet voor de Europese burger. De trialogen worden tegenwoordig ook reeds in eerste lezing opgestart, daar waar ze vroeger een instrument van tweede en derde lezing waren. Hoewel trialogen ontegensprekelijk effectief en vermoedelijk zelfs efficiënt zijn in het creëren van een politiek akkoord tussen Parlement, Raad en Commissie en hoewel wetgeving altijd mede tot stand zal komen via informele processen tussen besluitvormers, moet erover gewaakt worden dat dit informeel proces de formele wetgevingsprocedures niet verdringt. De legitimiteit van de wetgever om politieke besluiten te nemen, hangt immers ook af van de mate waarin burgers zich kunnen vergewissen van de posities die parlementsleden, politieke fracties, lidstaten en instellingen hebben ingenomen. De huidige praktijk van de trialogen in het EU-wetgevingsproces lijkt dit echter te ondermijnen.⁴³

De wetgevende procedure in deze zaak is hiervan een mooie illustratie. Wanneer men ze opzoekt via de Eur-Lex-website⁴⁴ ziet men dat er formeel weinig gebeurd is: een voorstel van de Commissie en een advies in eerste lezing van het Parlement.⁴⁵ Uit de zaak *in casu* blijkt evenwel dat na dit advies van het Parlement er zes trialogen hebben plaatsgevonden in dit dossier. Welke posities daar zijn ingenomen weten we niet en het is enkel door de procedure voor het Hof dat de Europese burger er überhaupt weet van heeft. Advocaat-generaal Jääskinen verwerpt principieel het argument dat een (informeel) akkoord tussen Parlement en Raad in een dialoog zou verhinderen dat de Commissie een voorstel kan intrekken.⁴⁶ In meer algemene termen: 'de politieke dimensie van de wetgevingsprocedure [lees: de trialogen] [mag] niet prevaleren boven de juridische dimensie ervan'.⁴⁷ De A-G heeft dan ook wat moeite om te aanvaarden dat de mondelinge waarschuwingen van de Commissie in het kader van de trialogen volstonden als tijdige en gedetailleerde verklaring,⁴⁸ zoals vereist door het interinstitutioneel akkoord betreffende de betrekkingen tussen Commissie en Parlement.⁴⁹ Het Hof gaat zo ver niet. Hoewel er mag aangenomen worden dat het een inperking van het formele wetgevingsproces door de informele trialogen ook niet zou tolereren, laat het wel toe dat de Commissie zich beroept op haar positie in de trialogen om haar loyale houding in de formele procedure te staven.⁵⁰

Bevoegdheidstoebedeling, institutioneel evenwicht en loyale samenwerking

Zoals boven reeds opgemerkt hangen de eerste twee middelen door de Raad ingeroepen, nauw met elkaar samen. Het gegeven dat het Hof de drie middelen tezamen beschouwt bevestigt dit, maar laat ook toe dat er geen duidelijk conceptueel onderscheid wordt gemaakt, met name tussen de beginselen van (i) bevoegdheidstoebedeling, (ii) institutioneel evenwicht en (iii) loyale samenwerking.

Deze drie beginselen vindt men (al dan niet impliciet) ook terug in artikel 13 lid 2 VEU waarnaar in dit arrest veelvuldig verwezen werd. Dit lid luidt:

'Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen.'

Apart beschouwd heeft het beginsel van bevoegdheidstoebedeling betrekking op het bestaan (of de toekenning) van bepaalde bevoegdheden (aan een instelling). Het beginsel van institutioneel evenwicht valt uiteen in drie subregels: (i) instellingen dienen te beschikken over een voldoende onafhankelijkheid om hun bevoegdheden uit te oefenen, (ii) instellingen kunnen hun bevoegdheden niet onvoorwaardelijk overdragen en (iii) instellingen mogen bij de uitoefening van hun bevoegdheden geen inbreuk maken op de prerogatieven van andere instellingen.⁵¹ Het beginsel van loyale samenwerking heeft ten slotte exclusief betrekking op de wijze waarop bevoegdheden uitgeoefend worden.

In de praktijk is deze conceptuele scheiding moeilijker door te trekken. Wordt een bevoegdheid onder het beginsel van toebedeling immers niet enkel positief, maar ook negatief gedefinieerd? Deze negatieve verplichting zien we dan terug in de derde subregel van het beginsel van institutioneel evenwicht. Het verbod om te treden in de prerogatieven van een andere instelling onder het institutioneel evenwicht, wordt op zijn beurt gecomplementeerd met een gebod om ook loyaal, of constructief, samen te werken met diezelfde instelling.

Zoals in vele interinstitutionele geschillen wordt er ook *in casu* gegoocheld met het beginsel van institutioneel evenwicht. Dit beginsel heeft een onduidelijke functie in de jurisprudentie van het Hof,⁵² wat maakt dat de instellingen (en andere partijen) er vaak gratis mee omspringen.⁵³ Ook deze zaak illustreert dit op treffende wijze. De Raad roept het institutioneel evenwicht op onduidelijke wijze in aangezien hij een algemene intrekingsbevoegdheid verwerpt op grond van het beginsel van bevoegdheidstoebedeling en verder van oordeel is dat *in casu* de Commissie het institutioneel evenwicht had geschonden omdat de Raad voornemens was een wetgevende handeling aan te nemen en de Commissie dus de prerogatieven van de wetgever (Raad en Parlement) schendt, wanneer zij verhindert dat de wetgever formele uiting geeft aan een informeel (politiiek) akkoord tussen Raad en Parlement. De Commissie van haar kant argumenteert niet louter dat zij het institutioneel evenwicht niet geschonden heeft, maar dat de Raad en het Parlement daarentegen het institutioneel evenwicht hebben miskend door het voorstel te ontwrichten.⁵⁴ Hierop riposteert de Raad dat 'een ernstige aantasting van het institutioneel evenwicht (...) de Commissie niet het recht verleent om haar

voorstel in te trekken⁵⁵ en dat zo een aantasting *in casu* sowieso niet aan de orde is.⁵⁶ Deze stelling van de Raad lijkt het institutioneel evenwicht te beschouwen als een beginsel dat enkel kan afgedwongen worden voor de rechter, waarbij de politieke instellingen niet zelf kunnen optreden ter vrijwaring ervan.

Hoewel het Hof in zijn arrest ook veelvuldig verwijst naar het institutioneel evenwicht, wat niet altijd het geval is wanneer dit beginsel wordt ingeroepen door een der partijen,⁵⁷ heeft het geen verdere verduidelijking aangereikt wat betreft de functie en inhoud ervan. In die zin stelt de zaak *Raad/Commissie* opnieuw de vraag naar de kwalificatie van het institutioneel evenwicht als rechtsbeginsel. Hoewel het een prominente rol speelt in de tekst van het arrest (en de conclusie van de A-G) blijft het onduidelijk of en hoe dit beginsel van belang is geweest om tot een oplossing van het geschil *in casu* te komen. In hoeverre verschilt de uiteindelijke oplossing van een oplossing louter gebaseerd op een gecombineerde toepassing van de beginselen van bevoegdheidstoedeling en loyale samenwerking? Een en ander lijkt een bevestiging van de stelling van Bieber, die in 1984 reeds 'het beginsel van institutioneel evenwicht' als onwerkbaar afwees en in plaats daarvan een combinatie van de beginselen van institutionele autonomie en loyale samenwerking naar voren schoof.⁵⁸

Conclusie

In zijn oordeel in deze zaak lijkt het Hof een perfect evenwicht te hebben gevonden. De intrekingsbevoegdheid van de Commissie is nauw verbonden met haar initiatiefrecht en raakt aan de 'communautaire methode' in de EU. Het Hof heeft deze laatste gevrijwaard door te bevestigen dat de rol van de Commissie als hoeder van het algemeen Europees belang niet is uitgespeeld op het moment dat een voorstel wordt neergelegd. De Raad had de Commissie nadien graag ten dienste van het wetgevingsproces gezien, hoewel het wetgevingsproces ten dienste moet staan van (o.a.) het algemeen belang. Terzelfder tijd heeft het Hof geen intrekingsrecht, gespiegeld aan een initiatiefrecht, bevestigd. De Commissie heeft enkel een (beperkte) intrekingsbevoegdheid waarvan deze zaak de eerste (of alle?) contouren schetst. Zo moet aan één temporele voorwaarde en een aantal inhoudelijke voorwaarden cumulatief voldaan worden. Een openstaande vraag is of het scenario (de inhoudelijke voorwaarden) dat *in casu* aan de orde was ook het enige scenario is waarin

de Commissie kan overgaan tot intrekking. Verder kan men zich de vraag stellen hoe dwingend de temporele voorwaarde is, gesteld dat Raad en Parlement het voorstel pas flagrant zouden ontwrichten na de eerste lezing.

De beperkingen die het Hof oplegt aan de Commissie bevestigen terecht het exceptionele karakter van een intrekking, maar zijn niet te restrictief. Hier moet immers opgemerkt worden dat een belangrijke inhoudelijke voorwaarde verwijst naar de doelstellingen van het voorstel. Deze worden uiteraard in de eerste plaats door de Commissie zelf omschreven. Door de voor haar cruciale elementen in een voorstel op te nemen als, of te verweven met, de doelstelling(en) van het voorstel, verhoogt ze de lat voor Raad en Parlement om tijdens het wetgevingsproces deze elementen al te veel te wijzigen.

M. Chamon⁵⁹

Voetnoten

- 1 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen bij C-409/13, ECLI:EU:C:2014:2470 (*Raad/Commissie*), punt 4. Zie ook eindnoot 26 bij deze conclusie.
- 2 Om geheel correct te zijn moet opgemerkt worden dat eurozonelidstaten wel financiële bijstand (in de vorm van leningen) kunnen krijgen van de EU. Hiervoor werd tijdens de eurocrisis de EFSM-verordening aangenomen. Echter, via de EFSM kan slechts maximaal € 60 miljard ingezet worden. Via het ESM kan een veelvoud aan steun verleend worden. Zie Verordening (EU) 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme, *PbEU* 2010, L 118/1.
- 3 Zie Europese Commissie, COM(2005)5 def.; Besluit (EU) 2015/601 van het Europees Parlement en de Raad van 15 april 2015 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Oekraïne, *PbEU* 2015, L 100/1.
- 4 Zie Europese Commissie, COM(2013)860 def. Besluit (EU) 534/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan de Republiek Tunesië, *PbEU* 2014, L 151/9.
- 5 Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen, COM(2011)396 def.
- 6 Voor een overzicht, zie M. Chamon, 'Comitologie onder het Verdrag van Lissabon', *SEW* 2013, afl. 2, p. 63-75.
- 7 Dit geldt formeel ook voor de Raad, hoewel deze *de facto* ook nog kan samenkomen in de gedaante van het comité van beroep.
- 8 Zie amendement 35 van de Amendementen aangenomen door het Europees Parlement op 24 mei 2012 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen, *PbEU* 2013, C 264/119.
- 9 Zie HvJ EU, C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170 (*Commissie/Parlement en Raad*). Voor een

bespreking, zie M. Chamon, *SEW* 2015, afl. 2, p. 100-105. Zie ook HvJ EU, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499 (*Commissie/Parlement en Raad*).

- 10 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 30.
- 11 *Ibid.*, r.o. 63.
- 12 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 21-25.
- 13 Zo had het Hof in *Commissie/Raad* eerder geoordeeld dat het besluit van de Raad om een buitensporigtekortprocedure op te schorten ook rechtsgevolgen teweegbrengt en dus aangevochten kon worden onder artikel 263 VWEU. Zie HvJ EU, C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436 (*Commissie/Raad*), r.o. 44-51.
- 14 In fine HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 77.
- 15 *Ibid.*, r.o. 74.
- 16 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 27.
- 17 *Ibid.*
- 18 *Ibid.*, punt 39.
- 19 Gesteld dat deze besluiten van de Raad, besluiten zijn zoals geviserd in artikel 293 lid 2 VWEU. Zie hierover *infra* noot 29.
- 20 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 76.
- 21 Zie Koen Lenaerts e.a., *EU Procedural Law*, Oxford: OUP 2014, p. 380-381 en de aldaar geciteerde rechtspraak.
- 22 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 80 en de conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 107.
- 23 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 83.
- 24 *Ibid.*, r.o. 90 (eigen cursivering).
- 25 *Ibid.*, r.o. 95.
- 26 *Ibid.*, r.o. 102-103.
- 27 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 44.
- 28 In het geval een besluit niet werd genomen op voorstel van de Commissie was een meerderheid van 12 stemmen ook genoeg, maar diende deze verder te bestaan uit minimaal 4 lidstaten. Zie artikel 148 lid 2 van het oorspronkelijk EEG-Verdrag.
- 29 Het eerste deel van artikel 293 lid 2 VWEU is bijzonder problematisch aangezien het teruggaat tot het oorspronkelijk EEG-Verdrag, waarin de (enige) wetgevende procedure uit slechts één lezing bestond en de Raad ook de enige wetgever was. Hoe 'zo lang de Raad geen besluit heeft genomen' vandaag moet geïnterpreteerd worden is bijgevolg noodzakelijkerwijs verschillend van hoe deze bepaling in artikel 149 EEG verstaan diende te worden. Voor een meer uitgebreide bespreking, zie Merijn Chamon, 'Upholding the "Community Method": Limits to the Commission's Power to Withdraw Legislative Proposals – Case C-409/13', (2015) 40 *ELR* 5, te verschijnen.
- 30 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 83.
- 31 *Ibid.*, r.o. 90 en 94.
- 32 Een comitologieprocedure blijft evenwel (doorgaans) efficiënter. Toch is het ook denkbaar dat men de gebruikelijke termijn van twee (plus twee) maanden voor Raad en Parlement om bezwaar aan te tekenen tegeneenontwerpgedelegeerdehandeling, significant inkort. Dit zou de procedure even (tijds)efficiënt kunnen maken als een comitologieprocedure.
- 33 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 94. In een momenteel hangende zaak zou een en ander ver-

- duidelijk kunnen worden, zie het derde middel van de Commissie in HvJ EU, C-125/13 (*Commissie/Raad*), *PbEU* 2013, C-156/21.
- 34 *Ibid.*, r.o. 43.
- 35 *Ibid.*, r.o. 85-86.
- 36 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 57-63.
- 37 *Ibid.*, punt 65.
- 38 *Ibid.*, punt 66. Met betrekking tot dit laatste element verwijst de A-G naar artikel 265 VWEU wat impliceert dat een intrekking enkel problematisch zou zijn indien de Commissie nalaat om een nieuw voorstel te formuleren.
- 39 *Ibid.*, punt 74.
- 40 *Ibid.*, punt 122.
- 41 *Ibid.*, punt 96.
- 42 Meer uitgebreid over de trialogen, zie Benjamin Fox, 'Secret EU lawmaking: the triumph of the trialogue', *EUObserver*, 4 april 2014 (<https://euobserver.com/investigations/123555>). Zie ook House of Lords, European Union Committee, *Codification and national parliamentary scrutiny*, 17th Report of Session 2008-09, HL Paper 125, 21 juli 2009 (www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldselect/125/125.pdf), p. 13 e.v.
- 43 De Europese Ombudsman is recent ook een onderzoek gestart naar (het gebrek aan transparantie in) de trialogen. Zie Press release no. 9/2015, Ombudsman opens investigation to promote transparency of 'trilogues', 28 mei 2015.
- 44 Als men een voorstel van de Commissie op Eur-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) opzoekt en doorklikt op de tab 'procedure' krijgt men een overzicht van de verschillende gebeurtenissen in de formele procedure.
- 45 Opmerkelijk genoeg staat nog niet aangegeven dat dit voorstel is ingetrokken.
- 46 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 64.
- 47 *Ibid.*, punt 101.
- 48 *Ibid.*, punt 106.
- 49 Zie het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, *PbEU* 2010, L 304/47, para. 39.
- 50 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 104.
- 51 Koen Lenaerts & Amaryllis Verhoeven, 'Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance', in: Christian Joerges & Renaud Dehousse, *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford: OUP 2001, p. 44-45.
- 52 In zijn proefschrift merkt Le Bot op dat het institutioneel evenwicht inderdaad een beginsel is van het EU-recht, maar dat het Hof hieruit nog niet alle nodige consequenties heeft getrokken. Zie Fabien Le Bot, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'union européenne*, Paris: Université Panthéon-Assas 2012 (Thèse inédite), p. 298.
- 53 Zie Merijn Chamon, 'The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?', (2015) 21 *European Public Law* 2, p. 383.
- 54 Zie conclusie van A-G N. Jääskinen, punt 67.
- 55 HvJ EU, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), r.o. 39.
- 56 *Ibid.*, r.o. 40.
- 57 Merijn Chamon, 'The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?', (2015) 21 *European Public Law* 2, p. 382-383. Zie ook M. Chamon, *SEW* 2014, afl. 2, p. 89-90.
- 58 Roland Bieber, 'The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty', (1984) 21 *CML Rev.* 3, p. 518-520.
- 59 Dr. Merijn Chamon is academisch assistent aan de vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht en verbonden aan het Ghent European Law Institute, Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).